

## РОССИЙСКАЯ СИСТЕМА ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: НЕДОСТАТКИ И ВОЗМОЖНОСТИ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

Рассматривается российская система оценки эффективности государственного управления. Отмечаются и классифицируются ее недостатки. Определяются возможности усовершенствования системы.

*Ключевые слова:* оценка эффективности государственного управления, показатели эффективности, система оценки.

Z.E. Vinokur

## ASSESSMENT OF STATE MANAGEMENT EFFICIENCY IN RUSSIA: WEAKNESSES AND WAYS OF IMPROVEMENT

The article deals with assessment of state management efficiency in Russia. The author points out and classifies its weaknesses, and determines possible ways of its improvement.

*Keywords:* assessment of state management efficiency, indices of efficiency, system of assessment.

Управление государством, регионом, муниципальным образованием имеет свою специфику, отличающую его от других видов управления. Согласно Приложению к Концепции административной реформы, эффективность государственного управления — показатель, отражающий качество государственных услуг, качественные характеристики государственных институтов, компетенцию государственных служащих, уровень доверия к проводимой политике и др. [5]. Задача оценки эффективности заключается в рассмотрении целого комплекса вопросов: управленческая деятельность органов власти, проводимая ими политика, реализация принятых программ, последствия принятых и реализованных решений, труд управленческого работника, процесс управления.

В экономически развитых странах система оценки эффективности работы персонала успешно внедрена в структуру государственного управления в конце 1990-х гг.: разработаны критерии эффективности работы служб, государственных служащих, регулярно оценивается их деятельность. Заметные результаты в этой сфере достигнуты в США, Западной и Центральной Европе, Южной Корее, где постоянно изучаются вопросы совершенствования государственного управления.

В нашей стране эффективность работы государственных служащих оценивается совсем недавно. Работа по внедрению системы оценки качества и продуктивности государственных служб началась в 2000-х гг. В июле 2007 г. Указом Президента Российской Федерации «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» и «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» определен перечень соответствующих показателей. Впоследствии, в апреле 2009 г., Постановлением Правительства Российской Федерации утвержден ряд документов по реализации норм

Указа, внедрению системы оценки эффективности управления на региональном уровне [4].

Для России применение к государственному управлению понятий эффективности и качества является принципиально новым подходом: в прошедшие исторические периоды сама возможность постановки такого вопроса отсутствовала. Соответственно, многие теоретические положения данного подхода даже не до конца осознаны, не говоря уже об их практической разработанности. В связи с этим используется традиционный прием перенесения западных идей, без их какой-либо адаптации к отечественным реалиям. В результате искажаются исходные принципы, и затрудняется процесс их совершенствования. Сказывается также различие подходов к вопросам эффективности и качества государственного управления отечественных исследователей [1]. Соответственно, совершенствование российской системы оценки эффективности государственного управления является крайне актуальным как с практической, так и с теоретической точек зрения.

Однако прежде чем говорить о совершенствовании существующей системы оценки, необходимо выделить и структурировать имеющиеся в ней недостатки.

Анализ созданной системы, а также результаты исследований специалистов, свидетельствуют о том, что действующая в настоящее время система оценки эффективности деятельности органов власти имеет ряд недостатков, которые можно классифицировать по следующим основным группам.

*Первая группа* — недостатки собственно методики оценки эффективности.

Одной из основных проблем методики оценки является отсутствие объективной «шкалы координат», т.е. критериев эффективности. Любая оценка деятельности подразумевает предварительное установление стандарта, достижение которого определяет уровень эффективности. Эти стандарты сравниваются с фактическим положением, на основании чего и делается вывод об эффективности деятельности. Критерии разрабатываются на основании управленческих заданий для конкретного подразделения, должностного лица и определяют результаты, которые они должны достигнуть. Изложенные стандарты в цифрах — есть конкретные ожидания вышестоящего руководителя, сообщенные подчиненному до начала периода, в течение которого будет осуществляться деятельность. А показатели отражают полученные результаты. Именно наличие возможности сравнения стандартов и показателей позволяет оценивающей стороне сделать объективные выводы о качестве проделанной работы и принять обоснованное управленческое решение о соответствующей оценке. Нынешняя система не предусматривает таких стандартов эффективности, а предписывает только предоставление статистических показателей [2].

Система оценки эффективности не учитывает особенности регионов. Ключевые направления деятельности для каждого региона определяются стратегическими возможностями, целями, состоянием социально-экономического развития. Существующие различия регионов между собой по своему экономическому, научному потенциалу, человеческим, природным ресурсам, климатическим, географическим условиям предопределяют наличие разных возможностей, целей и соответственно разных направлений деятельности. Унифицированный единый перечень

показателей для всех регионов при существующих объективных различиях между ними не может стимулировать руководителей регионов на реализацию собственных стратегических уникальных возможностей и не позволяет объективно оценивать профессиональные компетенции и достигнутые результаты по их реализации.

Следующим недостатком является то, что система не оценивает некоторые важные виды деятельности. Анализ опубликованных документов показывает, что при определении показателей эффективности многогранная деятельность региональных органов власти не структурирована по целям деятельности и поставленным задачам вышестоящим уровнем управления. Это приводит к тому, что некоторые важные виды деятельности упущены и вовсе не оцениваются. К ним, в частности, относятся организация государственных закупок и управление собственными активами, предприятиями [2].

Также методика оценки не предусматривает вариантов решений проблем, выявленных по итогам оценки. В управлении социально-экономической системой измерение полученного результата, в сравнении с запланированным, является не целью, а методом оценки. Применяя этот метод, мы только делаем выводы о том, достигаем ли мы поставленных целей, выполняются ли квалифицированно управленческие задания. А целью является конечный этап оценки — принятие решений, способствующих дальнейшему оптимальному достижению целей [там же].

Периодичность оценки часто не соответствует характеру деятельности. Периодичность оценки должна соответствовать характеру, таким образом имеет место различный временной лаг между управленческими действиями и трансформацией социально-экономических объектов. Все показатели, независимо от того, можно ли на них оказать влияние за год, предоставляются и оцениваются ежегодно. Очевидно, что оказание существенного влияния на уровень смертности в течение одного года путем улучшения услуг в сфере здравоохранения и здоровья населения не представляется возможным. Если по таким показателям наблюдается значительное колебание в течение одного года, то это происходит не по причинам, зависящим от проведенной работы за этот период. А значит, периодичность для предоставления и оценки таких показателей должна быть изменена [там же].

*Вторая группа* — недостатки в структуре показателей оценки.

Во-первых, система оценки содержит избыточное количество показателей. Как известно, оценка деятельности включает в себя функцию контроля, принципами которого являются простота и экономичность. Избыточное количество показателей, их сложность дезориентирует контролируемого, не дает ему ясного сигнала об ожиданиях вышестоящих руководителей. Кроме того, большое количество контролируемых точек вынуждает создавать сложный механизм контроля, приводит к неоправданным затратам, отвлечению человеческих и временных ресурсов всей управленческой цепи.

Во-вторых, структура показателей системы оценки эффективности несбалансирована. Наибольшую долю составляют показатели, отражающие состояние управляемой территории. Показатели, характеризующие взаимодействие общества и органов управления, объединяющие конечные звенья цепочки «потребности населения — результат», по которым население оценивает эффективность управления — только 7%. Необходимо включить в систему оценки такие показатели как комфор-

тность проживания, степень доверия к органам управления, продолжительность жизни и другие, которые должны находиться на вершине иерархической системы показателей, выше отраслевых [6].

Утвержденные показатели характеризуют уровень социально-экономического развития регионов, но мало отражают собственно управленческую деятельность. Конечно, корреляция между «хорошим» (качественным и эффективным) управлением и высокими социально-экономическими результатами есть, но эта связь не настолько прямолинейна. Очень велико влияние иных условий и факторов, не связанных с системой государственного управления [там же].

*Третья группа* — недостатки, связанные с достаточностью действующего нормативного регулирования и методического обеспечения подготовки докладов руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации о достигнутых значениях показателей за отчетный период и их планируемых значениях на трехлетний период.

Ответственным за предоставление информации, содержащей значения показателей по объему валового регионального продукта, индексу физического объема валового регионального продукта, является Федеральная служба государственной статистики. Однако Росстат по состоянию на 1 сентября 2009 г. располагает информацией по указанным показателям только за 2007 г., а в докладах приводятся данные за 2008 г.

Федеральное казначейство является ответственным за предоставление информации, содержащей значение показателя по расходам консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации на сельское хозяйство в расчете на 1 р. произведенной сельскохозяйственной продукции. Однако Федеральное казначейство не ведет учет произведенной сельскохозяйственной продукции.

Следует отметить также, что утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апр. 2009 г. № 322 форма доклада не предусматривает отчетных данных за предыдущий год, что не позволяет в полной мере дать оценку эффективности деятельности органов исполнительной власти.

Еще одной проблемой является отсутствие федерального закона о государственном прогнозировании социально-экономического развития Российской Федерации, поэтому в докладах ряда субъектов не указаны планируемые показатели на трехлетний период [3].

Перечисленные выше недостатки системы оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации говорят о необходимости внедрения более взвешенной, комплексной оценки, которая позволит не только качественно оценивать государственное управление, но и будет стимулировать повышение эффективности деятельности государственных органов.

### Список использованной литературы

1. Государственная политика и управление: учеб.: в 2 ч. / под ред. Л.В. Сморгунова. — М.: РОССПЭН, 2006. — Ч. 1. — С. 45–46.
2. Критерии эффективности государственного управления [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.lex-pravo.ru/ru-2740.html>.
3. Оценка эффективности государственного управления [Электронный ресурс] / ГосМенеджмент: электр. журн. — URL: <http://www.gosman.ru/finans?news=4508>.

4. Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ [Электронный ресурс] / Министерство регионального развития Российской Федерации: офиц. сайт. — URL: [http://www.minregion.ru/activities/monitor/exec\\_evaluation/](http://www.minregion.ru/activities/monitor/exec_evaluation/).

5. Показатели достижения целей административной реформы [Электронный ресурс]: приложение к Концепции административной реформы в РФ в 2006–2008 гг. — URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=86001>.

6. Прохорова О.К. О проблемах оценки эффективности управления территориями / О.К. Прохорова // Перспективы социально-экономического развития региона: материалы межрегион. науч.-практ. конф. / под ред. Бигзаева. Иркутск: Изд-во БГУЭП, 2010. — С. 164–168.

### References

1. Gosudarstvennaya politika i upravlenie: ucheb.: v 2 ch. / pod red. L.V. Smorgunova. — M.: ROSSPEN, 2006. — Ch. 1. — S. 45–46.

2. Kriterii effektivnosti gosudarstvennogo upravleniya [Elektronnyi resurs]. — URL: <http://www.lex-pravo.ru/ru-2740.html>.

3. Otsenka effektivnosti gosudarstvennogo upravleniya [Elektronnyi resurs] / GosMenedzhment: elektr. zhurn. — URL: <http://www.gosman.ru/finans?news=4508>.

4. Otsenka effektivnosti deyatel'nosti organov ispolnitel'noi vlasti sub'ektov RF [Elektronnyi resurs] / Ministerstvo regional'nogo razvitiya Rossiiskoi Federatsii: ofits. sait. — URL: [http://www.minregion.ru/activities/monitor/exec\\_evaluation/](http://www.minregion.ru/activities/monitor/exec_evaluation/).

5. Pokazateli dostizheniya tselei administrativnoi reformy [Elektronnyi resurs]: prilozhenie k Kontseptsii administrativnoi reformy v RF v 2006–2008 gg. — URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=86001>.

6. Prokhorova O.K. O problemakh otsenki effektivnosti upravleniya territoriyami / O.K. Prokhorova // Perspektivy sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya regiona: materialy mezhregion. nauch.-prakt. konf. / pod red. Bigzaeva. Irkutsk: Izd-vo BGUEP, 2010. — S. 164–168.

### Информация об авторе

*Винокур Злата Ефимовна* — аспирант, кафедра мировой экономики и международного бизнеса, Байкальский государственный университет экономики и права, г. Иркутск, e-mail: [zlatastar@mail.ru](mailto:zlatastar@mail.ru).

### Author

*Vinokur Zlata Efimovna* — post-graduate student, Chair of World Economy and International Business, Baikal State University of Economics and Law, Irkutsk, e-mail: [zlatastar@mail.ru](mailto:zlatastar@mail.ru).